

DILEMATIKA KEBIJAKAN UPAH MINIMUM DALAM PENGUPAHAN DI INDONESIA

Oleh :

Dr. I Wayan Gde Wiryawan, S.H., M.H.
Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar

Abstract

The existence of Pancasila Industrial Relations in Indonesia, which consists of three parties namely, employees, businessman and the government to put the government's role as a representative of the state in its strategic position as a regulator in an effort to provide protection to workers' rights in the area of wages in order to enhance the dignity of workers. The minimum wage policy as a wage policy that is built sporadically result in not achieving the minimum wage essence of which is to protect workers' wages from being hit in the low wage has caused dilematika in Industrial Relations in Indonesia. The controversy in the process of establishing, implementing and enforcing minimum wages will always happen when the construction of the minimum wage policy developed in the absence of wage system in the Pancasila Industrial Relations.

Keywords : *Pancasila Industrial Relations, Minimum Wages, Protection of Workers.*

Abstrak

Keberadaan Hubungan Industrial Pancasila di Indonesia, yang terdiri dari tiga pihak yaitu, karyawan, pengusaha dan pemerintah untuk menempatkan peran pemerintah sebagai wakil negara dalam posisi strategis sebagai regulator dalam upaya untuk memberikan perlindungan hak-hak pekerja di daerah upah dalam rangka meningkatkan martabat pekerja. Kebijakan upah minimum sebagai kebijakan upah yang dibangun secara sporadis mengakibatkan tidak tercapainya esensi upah minimum yang melindungi upah pekerja karena memukul upah rendah telah menyebabkan dilematika dalam Hubungan Industrial di Indonesia. Kontroversi dalam proses pembentukan, menerapkan dan menegakkan upah minimum akan selalu terjadi ketika pembangunan kebijakan upah minimum dikembangkan dengan tidak adanya sistem upah di Hubungan Industrial Pancasila.

Kata Kunci : *Hubungan Industrial Pancasila, Upah Minimum, Perlindungan Pekerja.*

A. PENDAHULUAN

Konsep hubungan industrial yang dibangun dalam sistem ketenagakerjaan di Indonesia menempatkan negara sebagai salah satu subyek strategis dalam pola

Hubungan Industrial Pancasila. Sistem politik dan pemerintahan secara langsung dan tidak langsung berkorelasi dengan peran negara sebagai subyek dalam kebijakan ketenagakerjaan. Pada masa

orde baru, hubungan industrial ditandai oleh dominasi negara terhadap pekerja yang juga dikenal dengan “korporatisme eksklusioner Negara”¹ dengan sistem hubungan perburuhan yang bersifat kaku. Dominasi negara dalam konsepsi hubungan industrial pada masa orde baru Orde Baru yang memberi perhatian yang sangat besar terhadap perkembangan ekonomi dalam kerangka pembangunan nasional dilakukan dengan pembatasan atau pengekangan kehidupan politik yang demokratis sehingga berimplikasi pada pengekangan hak-hak pekerja. Kebijakan industrialisasi yang dijalankan pemerintah Orde Baru tersebut menjadi efektif ditunjang dengan kebijakan yang menempatkan stabilitas nasional sebagai tujuan dengan menjalankan *industrial peace*.

Kontrol yang kuat dari negara pemerintah Orde Baru terhadap pekerja dengan intervensi negara yang dominan dalam struktur hubungan industrial (tidak melepasnya ke mekanisme pasar) dengan melanggar hak-hak dasar dari pekerja

yang dilegitimasi membangun konsep Hubungan Industrial Pancasila (HIP) sebagai dasar dalam kebijakan ketenagakerjaan. Fenomena yang mempergunakan kekuatan negara mendominasi kebijakan pada masa orde baru telah berakibat pada ketiadaan perlindungan terhadap pekerja yang telah diatur secara konstitusional.

Secara konstitusional negara Indonesia mengakui bahwa tiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sesuai dengan pasal 27 ayat (2) UUD 1945 seharusnya menjadi dasar bagi pemerintah agar dalam setiap kebijakannya diarahkan dalam rangka perlindungan terhadap pekerja yang telah diatur secara konstitusional, karena menurut Hilaire Barnett *Coustutionalisme is the doctrine which governs the legitimacy of government action. By constituonalisme is meant-in relation to constituons written and unwitten conformity with the broad philosophical values within a state.*²

Konstruksi hukum dalam konstitusi di Indonesia telah menjadi dasar legitimasi bahwa upah sebagai salah satu sumber penghidupan yang layak merupakan bagian penting dari unsur

¹Vedi R. Hadiz, “Buruh Dalam Penataan Politik Awal Orde Baru”, Majalah *Prisma* No.7, Juli 1990, hal. 1., “Korporatisme Eksklusioener” diperkenalkan oleh Alfred Stepan untuk menjelaskan upaya kelompok elite dalam masyarakat untuk meredam dan mengubah bentuk “kelompok-kelompok kelas pekerja yang menonjol” melalui kebijakan yang bersifat koersi. Ia berbeda dengan “korporatisme inklusioner” yang lebih bercirikan akomodasi dan inkorporasi kelompok-kelompok tersebut oleh negara.

²Hilaire Barnett, 2000, *Constituonal & Administrative Law*, Landon, Sydney, hal. 5.

hubungan kerja. Persoalan upah tidak dapat terlepas dari prinsip-prinsip keadilan dan kesejahteraan. Sistem upah dipersepsikan oleh pekerja selalu dengan keadilan³ karena upah merupakan sarana dalam pencapaian kesejahteraan. Keadilan dalam pengupahan ini tidak semata mata berkaitan dengan besarnya jumlah yang diterima tetapi meliputi juga proses penentuan upah tersebut yang juga harus memenuhi syarat keadilan disamping syarat kelayakan.⁴

Pentingnya upah sebagai unsur utama dalam mencapai tujuan pembangunan hubungan industrial yang harmonis menjadikan intervensi negara sebagai keharusan dalam sistem pengupahan karena diyakini bahwa melepaskan konstruksi upah kedalam mekanisme pasar akan berakibat tidak tercapainya prinsip keadilan dan kelayakan dalam pengupahan. Oleh karena itu kebijakan pengaturan tentang Upah Minimum sebagai salah satu wujud intervensi negara dalam hubungan kerja telah menjadi kebijakan strategis dalam

sistem hukum ketenagakerjaan di Indonesia.

Reformasi Ketenagakerjaan memang sebuah keniscayaan untuk mengakhiri peninggalan orde baru yang memasung hak-hak pekerja untuk kepentingan pengusaha semata termasuk dalam bidang pengupahan. Selama orde hubungan industrial dikendalikan secara “ketat” oleh pemerintah, yang merupakan bagian dari agenda pertumbuhan ekonomi yang lebih menekankan pada upaya menarik investasi asing dan pertumbuhan industri baru daripada penegakkan hak-hak buruh, termasuk hak buruh terhadap upah.⁵

Kebijakan upah minimum sebagai kebijakan strategis dalam sistem hubungan industrial yang menempatkan fungsi negara sebagai regulator tidak akan pernah mampu lepas dari dilematika akibat dari kepentingan pihak pekerja, pengusaha dan pemerintah sendiri, karena pada dasarnya setiap kebijakan selalu dapat dijustifikasi dengan argumen yang saling bertentangan dan dampaknya bersifat dilematis.⁶

³Klara Innata Arishanti dan Ritandiyono, “Persepsi Karyawan Terhadap Keadilan Dalam Pemberian Upah dengan Kepuasan Kerja”, makalah Seminar Nasional PESAT, Universitas Gunadarma, Jakarta, 23-24 Agustus 2005.

⁴S. Eko Putro W, “Keadilan dan Kelayakan Dalam Sistem Pengupahan”, <http://www.um-pwr.ac.id>, diakses pada tanggal 15 Juni 2015.

⁵Alan J. Boulton, 2002, *Struktur Hubungan Industrial di Indonesia Masa Mendatang*, Kantor Perburuhan Internasional, Jakarta, hal. 10.

⁶Timmer, P., W. Falcon, and S. Pearson, 1983, *Food Policy Analysis*, John Hopkins University Press, Baltimore, USE, hal. 13.

B. PEMBAHASAN

1. Peran Negara dalam Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Perkembangan konsepsi negara hukum diawali dengan konsep Negara Hukum Formil (*formele rechtstaat*) yang lebih mengutamakan bentuk daripada isi telah menyebabkan ketidakpedulian negara hukum formil kandungan moral kemanusiaan yang harus terdapat didalamnya. Dengan karakteristik tersebut maka negara hukum menjadi identik dengan bangunan peraturan perundang-undangan dan kualitasnya hanya ditentukan oleh ketundukannya pada hukum.⁷

Modernisasi, industrialisasi yang menciptakan problem-problem sosial besar dan baru tidak mampu dijawab oleh negara hukum yang hanya dikonstruksikan sebagai bangunan hukum dengan pemisahan antara negara hukum sebagai struktur politik dan sebagai organisasi hukum. Tuntutan perluasan tugas publik yang luar biasa menyebabkan negara tidak dapat lagi berhenti hanya menjadi negara hukum formal dan hanya berpangku tangan dengan alasan tidak dapat mencampuri urusan masyarakat, sesuai dengan semboyan liberal "*laissez*

faire, laissez aller", yang menyerahkan segalanya kepada aktivitas dan inisiatif individu dan mencegah campur tangan kekuasaan publik, maka kesejahteraan umum akan tercipta dengan sendirinya.⁸ Konsep *nachwakersstaat* tidak dapat membawa masyarakat kearah kemakmuran, indikasi ini terlihat dari berbagai aspek dalam masyarakat.⁹

Timbulnya stratifikasi sosial yang cukup dahsyat sebagai akibat perkembangan industrialisasi, ironi dalam kehidupan sosial yaitu perbedaan kesejahteraan antara pengusaha dan pekerja merupakan potret-potret ketidakadilan sosial terutama dalam pembagian kekayaan terasa sangat timpang merupakan potret buram dari dampak modernisasi dan industrialisasi. Adanya keadaan tersebut menjadikan timbulnya kesadaran perlunya campur tangan kekuasaan publik untuk mencegah kemerosotan lebih jauh dalam kualitas hidup anggota masyarakat. Terangkatnya ide dasar tentang perlunya campur tangan kekuasaan publik dalam penyelenggaraan kesejahteraan ini tidak terlepas dari ide Beveridge, seorang Anggota Parlemen Inggris dalam laporannya (*Beveridge*

⁷Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 2.

⁸*Ibid*, hal. 18.

⁹Muhammad Siddiq, 2009, *Perkembangan Pemikiran Teori Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 55.

Report), yang mengandung suatu program sosial tentang :¹⁰

- a. Memeratakan pendapatan masyarakat
- b. Usaha kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai meninggal;
- c. Mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya;
- d. Pengawasan upah oleh pemerintah;
- e. Usaha dalam bidang pendidikan disekolah-sekolah, pendidikan lanjutan/latihan kerja, dan sebagainya.

Adanya campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat juga ditegaskan oleh John Maynard Keynes menganjurkan bahwa pemerintah dapat mencampuri kegiatan ekonomi rakyat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Oleh karena itu munculah konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern yang juga disebut negara hukum materiil yang ciri-cirinya sebagai berikut :¹¹

- a. Dalam negara hukum kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial-ekonomi rakyat;
- b. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibanding pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peranan eksekutif lebih besar daripada legislatif;
- c. Hak milik tidak bersifat mutlak;

- d. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan atau sekedar penjaga malam (*nachtwakerstaat*), melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi;
- e. Kaedah-kaedah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warganegara;
- f. Peranan Hukum Publik condong mendesak Hukum Privat, sebagai konsekwensi semakin luasnya peranan negara;
- g. Lebih bersifat negara hukum materiil yang mengutamakan keadilan sosial yang materiil pula.

Ide tentang perlunya campur tangan pemerintah demi kesejahteraan masyarakat telah menginspirasi gerakan-gerakan hak sosial (*welfare right movement*) yang terjadi pada Abad ke-20 yang memasukan hak-hak kesejahteraan sosial kedalam hak-hak rakyat yang harus dipenuhi oleh suatu negara hukum.¹² Pada Tahun 1930-1945 di Belanda telah dibangun dasar-dasar bagi usaha untuk membangun negara kesejahteraan tersebut yang dilakukan dengan cara: (1) melindungi orang-orang terhadap risiko bekerjanya industri modern, seperti kecelakaan perburuhan; (2) jaminan penghasilan minimum, juga karena sakit, kehilangan pekerjaan dan masa tua; (3) menyediakan sarana yang dibutuhkan

¹⁰Muchsan, 1981, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal. 1.

¹¹Mac Iver, 1984, *Negara Modern* : terjemahan Moertono, Aksara Baru, Jakarta, hal. 4.

¹²*Ibid.*

oleh setiap orang agar dapat berfungsi dengan baik dalam masyarakat, seperti perumahan, pendidikan dan kesehatan; (4) memajukan kesejahteraan individu, seperti penyaluran aspirasi politik, kebudayaan olah raga dan sebagainya.¹³

2. Hakekat Perlindungan Terhadap Pekerja dalam Kebijakan Pemerintah

Konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) tidak terlepas dari konsep negara hukum yang pada hakekatnya difokuskan pada perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Tujuan negara hukum adalah perlindungan hukum terhadap hak-hak dan kebebasan asasi manusia warga negaranya untuk mewujudkan kesejahteraan umum, perlindungan dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang.¹⁴ Konsep *Rechtsstaat* maupun *rule of Law* salah satu unsur pokoknya adalah perlindungan hukum yang salah satunya adalah perlindungan HAM disamping unsur-unsur yang lainnya, karena membicarakan HAM berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia.¹⁵

Dalam negara kesejahteraan peran negara pada intinya diarahkan pada upaya

perlindungan hukum terhadap warga negaranya agar tujuan dari negara kesejahteraan tersebut dapat tercapai. Teori Perlindungan Hukum dari Philipus M. Hadjon, yang tertuang dalam bukunya yang berjudul *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, mengartikan perlindungan hukum bagi rakyat setara dengan “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid*” dalam kepustakaan Belanda dan “*legal protection of the individual in relation to act of administrative authorities*”.¹⁶ Dengan menggunakan konsepsi barat sebagai kerangka berpikir dengan landasan pijak pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia) adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila.¹⁷

Pada bagian lain Philipus M. Hadjon juga menyatakan bahwa perlindungan hukum selalu berkaitan dengan dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian, yakni: kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan, permasalahan perlindungan

¹³Satjipto Rahardjo, *Loc.Cit.*

¹⁴A. Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 44.

¹⁵Majda El-Muhtaj, 2009, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, hal. 1.

¹⁶Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hal. 1.

¹⁷*Ibid*, hal. 20.

hukum adalah menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) terhadap yang memerintah (pemerintah). Sedangkan permasalahan perlindungan hukum ekonomi adalah perlindungan silemah terhadap sikuat, misalnya perlindungan buruh terhadap pengusaha.¹⁸

Berpijak pada pemikiran diatas telah menjadikan perlindungan hukum sebagai kewajiban konstitusional, yang menyebabkan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat yang pada akhirnya muncul dua gejala yakni *pertama*, perluasan campur tangan pemerintah dalam aspek kehidupan masyarakat; *kedua*, penggunaan asas diskresi dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan.¹⁹

Persoalan hubungan industrial bagian dari aspek kehidupan masyarakat karena secara realita bahwa sangat banyak persoalan-persoalan ketenagakerjaan yang terjadi, seperti pembayaran upah tidak tepat waktu, upah yang sangat rendah, penundaan pembayaran upah, pemotongan upah yang memiliki dampak sosial yang sangat luas karena reaksi-

reaksi dari pekerja seperti demonstrasi, pemogokan yang akan mempengaruhi perekonomian negara merupakan fakta empiris yang tidak terbantahkan telah menjadikan hubungan industrial tidak dapat direduksi menjadi hubungan produksi antara kelas pekerja dengan kelas pengusaha semata tetapi haruslah dilihat dalam kaitannya dengan hubungan antara negara (*state*) dengan masyarakat sipil (*civil society*) yang lebih kompleks.

Atas dasar hal tersebut diatas maka tuntutan perlindungan pemerintah terhadap pekerja menjadi tuntutan konsitusional pekerja dimana dalam perspektif pekerja peran pemerintah dalam aspek kehidupan masyarakat secara konkrit diwujudkan dalam perlindungan terhadap pekerja dalam hubungannya dengan pengusaha. Pentingnya perlindungan terhadap pekerja tersebut karena pihak pekerja memiliki posisi tawar (*bergaining position*) yang lemah ketika berhadapan langsung dengan pengusaha yang kuat.²⁰ Sehingga peran pemerintah diperlukan untuk melakukan campur tangan dengan tujuan mewujudkan hubungan perburuhan yang

¹⁸Philipus M. Hadjon, 1994, "Perlindungan Hukum Dalam Negara Pancasila", Simposium Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII, Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 1.

¹⁹Wayan Gde Wiryawan, "Perjuangan Hak Pekerja/Buruh", Makalah dalam Ceramah di Lembaga Bantuan dan Perlindungan Hukum, Federasi Serikat Pekerja Mandiri Bali, Denpasar, tanggal 28 Oktober 2008.

²⁰Eggy Sudjana, 2005, *Nasib dan Perjuangan Buruh di Indonesia*, Renaissance, Jakarta, hal. 1.

adil melalui peraturan perundang-undangan dan kebijakan.²¹

Perlindungan dapat dilakukan, baik dengan jalan memberikan tuntunan maupun dengan jalan meningkatkan pengakuan hak-hak asasi manusia, perlindungan fisik dan teknis serta sosial dan ekonomi melalui norma yang berlaku dalam lingkungan kerja²² yang menurut Imam Soepomo perlindungan pekerja itu dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu :²³

- a. Perlindungan ekonomis, yaitu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya beserta keluarganya, termasuk dalam hal pekerja tersebut tidak mampu bekerja karena sesuatu diluar kehendaknya. Perlindungan ini disebut dengan jaminan sosial.
- b. Perlindungan Sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan memperkembangkan perikehidupannya sebagai manusia pada umumnya dan sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga atau yang biasa disebut kesehatan kerja.
- c. Perlindungan Teknis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha

untuk menjaga pekerja dari bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh pesawat-pesawat atau alat lainnya atau oleh bahan yang diolah atau dikerjakan perusahaan. Perlindungan ini disebut dengan keselamatan kerja.

3. Dilematika Kebijakan Upah Minimum Dalam Hubungan Industrial

Konsepsi Hubungan Industrial Pancasila yang terdiri dari pihak pengusaha, pekerja dan pemerintah telah menempatkan posisi pemerintah untuk memerankan posisi sebagai pelindung kepentingan kedua belah pihak dalam sebuah relasi yang mengedepankan prinsip simbiosis mutualisme dan saling membutuhkan. Melalui peraturan perundang-undangan pemerintah memainkan perannya pada dua kepentingan yang saling berlawanan, dan mempertahankan tuntutan masing-masing.

Adanya intervensi dari pemerintah yang mewakili negara dalam hubungan industrial menjadi wujud nyata dari konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut oleh Negara Republik Indonesia. Ide dasar dari tipe negara "verzorgingsstaat" atau "welfare state" tersebut adalah negara menjamin kesejahteraan umum para warganya dengan cara menyusun suatu program kesejahteraan sosial (*de overheid stelt zich*

²¹Lalu Husni, 2003, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 12.

²²Zaenal Asikin dkk, 2010, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 96.

²³*Ibid*, hal. 97.

garant voor het collectieve sociale welzijn van haar burgers door middel van een programma van sociale voorzieningen).²⁴

Adanya diskresi dari pemerintah dengan kebijakan hukum menyebabkan negara kesejahteraan (*welfare state*) memberikan gambaran bagaimana keadilan dan kesejahteraan diwujudkan dalam masyarakat. Secara tidak langsung, fungsi hukum diarahkan sebagai alat untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur yang dalam perspektif negara kesejahteraan adalah menciptakan jaminan perlindungan kepada setiap lapisan masyarakat atas pemenuhan kebutuhan masing-masing lapisan masyarakat.

Kebijakan dalam pengupahan merupakan salah satu upaya perlindungan terhadap pekerja yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan pekerja yang akan berkorelasi langsung pada peningkatan terhadap harkat dan martabat pekerja. Kebijakan pengupahan merupakan kebijakan yang akan berhadapan dengan masalah yang kompleks, menyangkut hajat hidup orang banyak dan dapat berdampak besar terhadap keuangan negara, kinerja perekonomian makro serta pemerataan kesejahteraan rakyat maka kebijakan

pengupahan dirancang dengan seksama melalui suatu analisis yang cermat sehingga mekanisme penetapan upah minimum telah diatur dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: Per-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP-226/MEN/2000 tentang Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum. Dan dalam perkembangannya diatur dengan Peraturan menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 tentang Upah Minimum (Permenakertrans No. 7 Th. 2013 tentang Upah Minimum).

Keberadaan kerentuan upah minimum sebagai salah satu kebijakan pengupahan yang sangat populis dalam melindungi upah pekerja telah secara universal telah dilakukan semenjak dahulu. Ketentuan upah minimum pertama kali dikembangkan di Selandia Baru pada tahun 1896 yang diikuti oleh Australia pada tahun 1899, dan kemudian oleh Inggris pada tahun 1909 dengan tujuan utama adalah penghapusan pembayaran upah yang sangat rendah terhadap pekerja rumah tangga, pekerja

²⁴Schuyt & Veen dalam Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 19.

perempuan, pekerja anak dan pekerja tradisional yang dinilai sangat rentan.²⁵

Pada masa sekarang ini upah minimum merupakan istilah yang sudah sangat universal karena lebih dari 90% Negara di dunia sudah memiliki ketentuan upah minimum²⁶ tetapi pada kenyataannya upah minimum yang pada hakekatnya merupakan salah satu kebijakan pengupahan yang digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan upah yaitu menghindarkan pekerja dari terpuruknya upah pada tingkat terendah menimbulkan pro dan kontra. Hal tersebut secara eksplisit diungkapkan oleh Eva LIU dan Jackie WU yang menyatakan bahwa:

The question of the need or desirability for establishing minimum wages has long been debated. Various arguments on both sides of the issue have been advanced. Supporters of a minimum wage mainly argue that the establishment of a minimum wage system can ensure the low wage workers having a minimum living standard. However, people who argue against a minimum wage contend that a minimum wage

*would have negative effects on the level of employment.*²⁷

Secara yuridis substansi Pasal 88 Undang-Undang nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan secara eksplisit mengatur bahwa penetapan kebijakan upah minimum sebagai salah satu sarana untuk dapat melindungi pekerja walaupun secara faktual keberadaan upah minimum masih menimbulkan kontroversi. Kontroversi upah minimum tersebut juga secara tegas dikatakan oleh Davids Lee bahwa:²⁸

The minimum wage is a widely used but controversial policy tool. Although a potentially useful tool for redistribution because it increases low skilled workers wages at the expense of other factors of production (such as higher skilled workers or capital), it may also lead to involuntary unemployment, thereby worsening the welfare of workers who lose their jobs. An enormous empirical literature has studied the extent to which the

²⁵Chang-Hee Lee, 2005, *Introduction To The Minimum Wage*, ILO Tutorial Activity, Bangkok, hal. 2.

²⁶International Labour Office, "Minimum Wage Policy", 2006, Working Paper of Conditions of Work and Employment Programme ILO, Geneve, hal. 1.

²⁷Eva LIU & Jackie WU, 1999, *Minimum Wage System*, Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong, hal. 3.

²⁸Davids Lee & Emmanuel Saez, 2008, *Optimal Minimum Wage Policy in Competitive Labor Markets*, Department of Economics, University of California, Berkeley, hal. 1.

minimum wage affects the wages and employment of low skilled workers.

Keberadaan upah minimum juga memunculkan berbagai fenomena yaitu pada satu sisi banyak pekerja yang menuntut untuk diterapkannya upah minimum di lingkungan perusahaannya sebagai standar pengupahan dan disisi lain banyak pekerja yang merasa tidak adil ketika di lingkungan perusahaannya diterapkan standar upah minimum karena upah minimum dianggap tidak mampu memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi pekerja, karena dinilai secara filsafati upah minimum yang bertujuan sebagai jaring pengaman bagi pekerja lajang dengan masa kerja 1 (satu) tahun hingga saat ini masih banyak pengusaha yang menggaji pekerja yang sudah bekerja bertahun-tahun dan sudah berkeluarga digaji dengan upah minimum²⁹ sehingga pelaksanaan ketentuan upah minimum tersebut bertentangan dengan tujuan upah minimum dan tidak dapat melindungi upah pekerja.

Terhadap hal tersebut, penolakan terhadap penerapan kebijakan upah minimum oleh serikat pekerja yang semestinya merasa terlindungi dengan adanya kebijakan upah minimum tersebut merupakan ironi yang muncul baik dalam

tingkatan nasional maupun internasional. Di Inggris perbedaan sikap tentang adanya kebijakan upah minimum menjadi isu sentral dalam hubungan industrial di Inggris. Adanya rencana penghapusan upah minimum dari Pemerintah Inggris karena adanya desakan dari beberapa serikat pekerja dan pengusaha yang mengatakan kebijakan upah minimum akan merusak produktivitas dari buruh mendapat perlawanan dari Trades Union Center (TUC) dalam pernyataan 8 Mei 2009 menentang keinginan dari Pemerintah Inggris untuk menghapus kebijakan tentang upah minimum karena akan menjadi bencana bagi pekerja.³⁰

Munculnya penolakan terhadap ketentuan Upah Minimum juga terjadi di Indonesia karena dianggap sebagai kebijakan hukum yang secara normatif menyimpang dari tujuan dan hakekat dari sistem hukum perburuhan yang berupaya menegakan prinsip-prinsip keadilan dalam hubungan industrial. Menurut Ketua Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (KSBSI) Rekson Silaban dikatakan bahwa kebijakan upah minimum akan muncul potensi konflik setiap tahun, yakni saat penentuan upah minimum akhir tahun, karena mekanisme dan penetapan memang dirasakan tidak

²⁹*Ibid.*

³⁰“Pekerja Inggris Minta Upah Minimum Tak Dihapuskan”, www.detikfinance.com. diakses pada 9 Mei 2015.

adil. Perusahaan besar sebenarnya mampu membayar kenaikan 30 persen, dengan sistem upah minimum yang ada saat ini mereka tidak membayarnya. Mereka bersembunyi dibalik kebijakan pemerintah, bahkan upah minimum yang seharusnya menjadi acuan terendah untuk seorang buruh, tetapi kini menjadi acuan rata-rata untuk membayar upah”.³¹ Selain itu menurut Presiden Organisasi Pekerja Seluruh Indonesia (OPSI) Yanuar Rizky saat peluncuran hasil survei triwulan II-2008 di Jakarta, Jumat 25 Juli 2008 sistem pengupahan minimum yang berlaku kini membuat penghasilan pekerja tak pernah mampu mengejar laju inflasi akibatnya pekerja tidak pernah bisa menikmati kehidupan yang layak dari upahnya. Secara tidak langsung, kondisi ini membuat pekerja terus terlilit dalam kemiskinan sehingga tujuan sistem pengupahan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan pekerja/buruh tidak akan pernah tercapai.

Adanya dilematika dalam kebijakan upah minimum tersebut memberikan gambaran bahwa konstruksi kebijakan pengupahan tidak dapat dibangun secara sporadis, karena dalam pengupahan akan terkait berkait berbagai aspek kehidupan masyarakat yang sangat

komplek, sehingga kebijakan upah minimum yang dibangun tanpa adanya sistem pengupahan yang sesuai dengan nilai-nilai Hubungan Industrial Pancasila akan menjadi kebijakan yang selalu menimbulkan kontroversi.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Kebijakan Upah Minimum dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) diarahkan pada perlindungan terhadap upah pekerja dalam kerangka Hubungan Industrial Pancasila dalam rangka peningkatan harkat dan martabat pekerja. Sebagai kebijakan yang strategis upah minimum berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat dan negara telah menimbulkan dilematika dalam hubungan industrial di dunia Internasional pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya. Kontroversi kebijakan penetapan upah minimum dikalangan pekerja yang menginginkan penerapan upah minimum dan pekerja yang menolak penerapan upah minimum menunjukkan bahwa kebijakan upah minimum tidak dapat dibangun tanpa adanya konstruksi sistem pengupahan sebagai landasan fundamental dalam pengaturan upah di Indonesia. Kebijakan upah minimum yang

³¹“KSBSI: Pemerintah Harus Ubah Sistem Pengupahan UMP (Upah Minimum Provinsi), www.republikaonline, diakses pada 15 Mei 2015.

dibangun secara sporadis tidak dalam kerangka sistem pengupahan yang selama ini belum ada di Indonesia akan tetap menjadi dilematika dalam Hubungan Industrial Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- A.W Praktiknya Raja, 1999, *Pandangan Dan Langkah reformasi B.J. Habibie*, PT, Gafindo Persada, Jakarta.
- Alan J. Boulton, 2002, *Struktur Hubungan Industrial di Indonesia Masa Mendatang*, Kantor Perburuhan Internasional, Jakarta.
- Davids Lee & Emmanuel Saez, 2008, *Optimal Minimum Wage Policy in Competitive Labor Markets*, Department of Economics, University of California, Berkeley.
- Chang-Hee Lee, 2005, *Introduction To The Minimum Wage*, ILO Tutorial Activity, Bangkok.
- Eva LIU and Jackie WU, 1999, *Minimum Wage System*, Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong.
- Eggy Sudjana, 2005, *Nasib dan Perjuangan Buruh di Indonesia*, Renaissance, Jakarta.
- Hilaire Barmett, BA, LL.M, 2000, *Constituonal and Administrative Law*, Landon, Sydney.
- International Labour Office, "Minimum Wage Policy", 2006, Working Paper of Conditions of Work and Employment Programme ILO, Geneve.
- Lalu Husni, 2003, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mac Iver, 1984, *Negara Modern*, terjemahan Moertono, Aksara Baru, Jakarta.
- Majda El-Muhtaj, 2009, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media, Jakarta.
- Muchsan, 1981, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad Siddiq, 2009, *Perkembangan Pemikiran Teori Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Timmer, P., W. Falcon, and S. Pearson. 1983, *Food Policy Analysis*. John Hopkins University Press, Baltimore, USE.
- Zaenal Asikin dkk, 2010, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Rajawali Pers, Jakarta.

Artikel dan Makalah

Klara Innata Arishanti dan Ritandiyono, 2005, "Persepsi Karyawan Terhadap Keadilan Dalam Pemberian Upah dengan Kepuasan Kerja", makalah Seminar Nasional PESAT, Universitas Gunadarma, Jakarta.

"KSBSI: Pemerintah Harus Ubah Sistem Pengupahan UMP (Upah Minimum Provinsi)", www.republikaonline.com, diakses pada 15 Mei 2015.

Philipus M. Hadjon, 1994, "Perlindungan Hukum Dalam Negara Pancasila", Simposium Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII, Universitas Airlangga, Surabaya.

Pekerja Inggris Minta Upah Minimum Tak Dihapuskan", www.detikfinance.com, diakses pada 9 Juni 2015.

S. Eko Putro W, 2009, "Keadilan dan Kelayakan Dalam Sistem Pengupahan", <http://www.um-pwr.ac.id>, diakses pada 15 Mei 2015.

Vedi R. Hadiz, "Buruh Dalam Penataan Politik Awal Orde Baru", *Majalah Prisma* No.7 Juli 1990.

Wayan Gde Wiryawan, "Perjuangan Hak Pekerja/Buruh", Makalah dalam Ceramah di Lembaga Bantuan dan Perlindungan Hukum, Federasi Serikat Pekerja Mandiri Bali, Denpasar, 28 Oktober 2008.